

УДК: 332.021(98)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

Обзор арктической политики и стратегий *

© ХАЙНИНЕН Ласси, доктор социальных наук, заслуженный профессор, редактор

E-mail: lassi.heininen@ulapland.fi

Университет Хельсинки, Хельсинки, Финляндия; Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. В научном отчёте «Политика и стратегии в Арктике — анализ, обобщение и тенденции» (Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends) представлен целостный анализ политики, стратегий и деклараций соответствующих заинтересованных сторон в Арктике, а также новых возникающих тенденций в области управления и геополитики в регионе в 2020-х гг. Анализ основан на количественных и качественных методах и опирается на тексты 56-ти программных документов (1996–2019 гг.). В статье рассматривается то, каким образом различные арктические субъекты решают вопросы, возникающие в следующих областях: человеческое измерение, управление, международное сотрудничество, защита окружающей среды, загрязнение окружающей среды, изменение климата, безопасность, экономика, туризм, инфраструктура, наука и образование. Исследование показывает, что наиболее востребованными с точки зрения анализа стали цитаты политических документов арктических государств, которые касаются управления, экономики, международного сотрудничества, человеческого измерения и защиты окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата. Организации коренных народов напрямую рассматривают вопросы, касающиеся прав коренных народов, управления и «традиционных знаний». Наиболее цитируемыми показателями среди государств-наблюдателей являются наука и образование, международное сотрудничество и экономика. Общими тенденциями управления и геополитики в Арктике являются: 1) амбивалентность развития Арктики, включая «политическую неспособность» всякий раз, когда требуется, найти баланс между охраной окружающей среды и экономикой; 2) доминирование государств на территории Арктики вследствие геополитической стабильности и суверенитета в условиях глобализации; 3) сосредоточение на науке для решения проблем, связанных с изменением климата; 4) Тесная взаимосвязь между Арктикой и космосом (цифровая безопасность, метеорология), связанная с глобализацией и быстрым изменением климата в Арктике.

Ключевые слова: политика и стратегия, Арктика, государство, организация коренных народов, анализ, тренд.

Overview of Arctic Policies and Strategies

© Lassi HEININEN, PhD in Social Sciences, Professor, Emeritus, editor of the Arctic Yearbook

E-mail: lassi.heininen@ulapland.fi

University of Helsinki, Helsinki, Finland; Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The scientific report *Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends* delivers a holistic analysis of the policies, strategies, and declarations of relevant Arctic stakeholders, and new / emerging trends of Arctic governance and geopolitics at the 2020s. The analysis, using quantitative and qualitative methods, is based on a coding of the text of 56 policy documents (in 1996–2019). It considers how different Arctic actors address issues around the following indicators: human dimension, governance, international cooperation, environmental protection, pollution, climate change, security, safety, economy, tourism, infra-

* Для цитирования:

Хайнинен Л. Обзор арктической политики и стратегий // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 195–202. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

For citation:

Heininen L. Overview of Arctic Policies and Strategies. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 195–202. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.195

structure, and science & education. The study shows that the most-coded quotes of Arctic States' policy documents relate to Governance, Economy, International Cooperation, Human Dimension, and Environmental Protection included Pollution and Climate Change. Those of Indigenous Peoples Organizations explicitly address issues surrounding Indigenous rights, Governance and 'Traditional knowledge.' The most-quoted indicators of Observer states are Science & Education, International Cooperation and Economy. The overall trends of Arctic governance and geopolitics are: i) Ambivalence of Arctic development, including 'political inability,' whenever a balance is sought between environmental protection and economy; ii) The domination of states within the Arctic territory due to geopolitical stability and sovereignty vis-à-vis globalization; iii) Focus on science for problem-solving due to climate change; iv) Close interrelationship between the Arctic and Space (digital security, meteorology) due to globalization and rapidly advancing climate change in the Arctic.

Keywords: *policy & strategy, Arctic, state, indigenous people's organization, analysis, trend.*

Введение

Первые сравнительные исследования и анализ арктических стратегий были опубликованы в начале 2010-х гг.: дискуссии о том, как сотрудничество и конфликт проявляются в арктических стратегиях пяти прибрежных государств Северного Ледовитого океана [1, Brosnan J.G., Leschine T.M., Miles E.L.], а также первое комплексное исследование и сравнительное изучение национальной политики и стратегий восьми арктических государств и Европейского Союза [2, Heinen L.]. Упомянутые исследования относятся к первому направлению, сложившемуся на основе межправительственного сотрудничества, управления и институтов, geopolitics, ресурсного потенциала — существующей литературы по общественным наукам об Арктике. Второе направление представлено междисциплинарными исследованиями по глобальным проблемам и глобализации Арктики как части мировой динамики в экологической, социальной, политической и экономической сферах (например, *Globalization and the Circumpolar North*, 2010; *Governing Arctic Change: Global Perspectives*, 2016 («Глобализация и циркумполярный север», 2010; «Управление изменениями в Арктике: глобальные перспективы», 2016)) [3, Heinen L., Southcott C.].

Несмотря на наличие нескольких кратких обзоров о приоритетах стратегий государств-наблюдателей Арктического Совета (АС), не было проведено углублённого анализа национальных стратегий и политики арктических государств и государств-наблюдателей (неарктических стран). Отсутствуют фундаментальные исследования и аналитические работы, посвящённые политике организаций коренных народов Арктики (как постоянных участников Арктического Совета), их деклараций и конференций, деклараций министерских встреч, связей между национальными стратегиями и программами председательства в Арктическом Совете отдельных государств. Существующие пробелы в исследованиях управления и политики в Арктике рассматривались как возможность для Арктических Перспективных Инициатив (Arctic Futures Initiative (AFI)), исследовательского проекта нового поколения, координируемого Международным институтом прикладного системного анализа (МИПСА) (International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)). Его основными целями являются обеспечение целостного и систематического изучения и анализа существующих политик и практик, обеспечение поддержки принятия решений с вариантами, которые уравнивают защиту окружающей сре-

ды, экономическое процветание и социальное благополучие для быстро меняющейся Арктики, а также поддержку государственных и частных структур для формирования политики в арктических государствах среди их жителей и гражданских обществ, так и в неарктических странах.

Аналитические и обобщающие отчёты по проекту «Политика, стратегии и программы в Арктике» (Arctic Policies and Strategies — Analysis, Synthesis and Trends) за 2018–2019 гг. являются и были основной научной деятельностью АФИ. В качестве основного проекта выступало сравнительное, глубокое, систематическое изучение и анализ существующих политик государств-членов, наблюдателей и постоянных участников Арктического Совета, документов АС, т.е. их приоритетов и способов реализации, а также декларации арктических парламентов, программ крупных арктических форумов (например, Ассамблеи Полярного круга (Arctic Circle Assembly)). Предполагалось, что, во-первых, понять, как изменилось восприятие Арктики; во-вторых, изучить, как разные субъекты ведут себя и определяют, решают, расставляют приоритеты по вопросам, связанным с соответствующими факторами; в-третьих, определить общие интересы и динамику взаимодействия заинтересованных сторон и то, как их поведение влияет на арктический регион и весь земной шар; и в-четвёртых, исходя из этого, как они определяют последовательность политики, выявляют новые / возникающие тенденции, дискутируют на основе отдельных представлений об управлении и геополитике в Арктике. Фоном всего этого выступает, прежде всего, социальная актуальность науки, а также реализация взаимодействия между наукой, политикой и бизнесом.

Поскольку IFA были закрыты (Директоратом МИПСА) летом 2019 г., удалось завершить только первый этап целевого проекта — «Политика и стратегии Арктики — анализ, обобщение и тенденции» (Arctic Policies & Strategies — Analysis, Synthesis, and Trends). Научный доклад был подготовлен профессором Ласси Хейниненом (Lassi Heininen), доктором Карен Эверетт (Karen Everett), доктором Барбора Падртовой (Barbora Padrtova) и доктором Анни Рейссел (Anni Reissel). Проект был профинансирован МИПСА и Министерством иностранных дел Финляндии, а также поддержан Полярным кругом (Arctic Circle) и Институтом атмосферных и земных исследований (INAR) Университета г. Хельсинки.

Методы

В основном было проанализировано 56 программных документов — национальные политики / стратегии, программы председательства, декларации за 1998–2019 гг. Среди них документы арктических государств, постоянных участников Арктического Совета, государств-наблюдателей Арктического Совета, программы председательства в АС и декларации министров. Такое обширное количество материалов никогда не анализировалось ранее.

Предварительно нами были выбраны следующие 14 индикаторов (а также субиндикаторов): (пере)определение и (пере)картирование, человеческое измерение, управление, международное сотрудничество и договоры, защита окружающей среды, загрязнение, изме-

нение климата (последние три представляли собой супериндикатор), безопасность, обеспечение безопасности и УВП, экономика, туризм, инфраструктура, наука и образование, реализация и внедрение проектов. Затем тексты всех этих документов были проанализированы в соответствии с показателями (за исключением (пере)определения, (пере)картирования и внедрения) с использованием количественного метода. Современная политика каждого субъекта была проанализирована (с использованием прикладного системного анализа), были выявлены общие черты и различия (поразительные, релевантные и фрагментарные), приоритеты, основанные на выявленных характеристиках, используемых в рамках качественного метода. Следующим шагом стало сравнительное исследование политических документов и заявленных приоритетов субъектов в каждой из избранных нами категорий. В итоге, используя полученные комбинированием количественных и качественных методов результаты, мы выявили, формализовали и кратко проанализировали новые / возникающие тенденции в контексте исследованных нарративов, представлений и дискурсов.

Итоги и результаты анализа

Ниже приводятся следующие актуальные и интересные результаты последних политических документов (2009–2013 гг.), принятых в Арктических государствах. Все они используют термин «Арктика», в них присутствует фрагментация в описании региона, а глобальная перспектива свойственна половине из них. В качестве общих официальных приоритетов можно выделить следующие положения: экономика / экономическое развитие, охрана окружающей среды, международное сотрудничество, безопасность / стабильность. Среди наиболее часто упоминаемых показателей: управление, охрана окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата), экономика, международное сотрудничество, а также человеческое измерение.

Тот факт, что управление и международное арктическое сотрудничество, а также международные договоры (например, по безопасности в море) подчёркиваются всеми, можно интерпретировать как политическую поддержку нынешней геополитической стабильности и деятельности Арктического Совета. В то же время безопасность сама по себе фрагментирована, поскольку «жёсткая безопасность» документально подчёркивается Канадой, Исландией и США, а «всеобъемлющая безопасность» — Канадой и Финляндией.

Особо выделяется экономическая деятельность и торговля, хотя они и являются фрагментарными по сути. Транспорт и судоходство, добыча полезных ископаемых и туризм являются приоритетными. Частный сектор упоминается всеми, а правительство и государственный сектор обозначены как наиболее важные. Человеческое измерение имеет самую высокую цитируемость, хотя и не входит в число официальных приоритетов. Поразительное сходство всех документов заключается в том, что изменение климата определяется как основная движущая сила исследований, в то время как загрязнение окружающей среды упоминается редко. Исследовательская деятельность подчёркивается, однако образованием пренебрегают, связы-

вая его с экономическими факторами. Наконец, реализация и внедрение проектов чётко прослеживается в документах всех стран, кроме Канады.

Программные документы организаций коренных народов Арктики, являющихся постоянными участниками Арктического Совета, носят фрагментированный характер, поскольку они не охватывают все избранные нами показатели в полной мере ввиду их разнонаправленности. Политика Арктического совета атабасков (Arctic Athabaskan Council's Arctic Policy 2017) устанавливает девять принципов партнёрства новой модели совместного арктического лидерства и предоставляет рекомендации по двум важным направлениям: во-первых, «Новые амбициозные цели сохранения Арктики в контексте устойчивого развития», и во-вторых, «Социально-экономические приоритеты лидеров Арктики и коренных народов, проживающих в отдалённых арктических общинах». Приоритетами Арктической политики инуитов (Inuit Arctic Policy 2010), которую поддержала Декларация Циркумполярного Совета Инуитов 2018 г., являются здоровье и благополучие инуитов, особенно детей, а также защита окружающей среды. Кроме того, важными аспектами признаны управление своей родиной, инуитские нунааты, т.е. права инуитов на самоуправление, а также активное участие в международном сотрудничестве и поддержка международных соглашений и организаций (например, ООН, АС). В Стратегии саамской Арктики (Sami Arctic Strategy 2019 г.) говорится: «Действовать в качестве твёрдого и надёжного партнёра по вопросам саамов в Арктике»; далее важным представляется «обеспечение права выбора», «решение проблемы изменения климата и охраны окружающей среды», «развитие традиционных знаний и науки коренных народов саами...»; и, наконец, Совет саамов должен выступать в качестве партнёра в выработке политики и принятии решений по вопросам Арктики.

Явное сходство всех документов заключается в том, что во всех рассматриваются вопросы, касающиеся прав коренных народов — индивидуальных и коллективных. Они рассмотрены, хотя и с одной стороны, но в разных контекстах: как с точки зрения управления, так и в целом, более подробно, с точки зрения значимости международного сотрудничества. Важность международного сотрудничества и договоров особенно подчёркивается для прав коренных народов и самоуправления. Неудивительно, что во всех документах говорится о праве коренных народов Арктики использовать ресурсы своей родины, а также о важности «традиционных знаний». В отличие от показателей по охране окружающей среды, её загрязнению и изменению климата, которые не охватываются всеми документами, в саамской стратегии содержатся критические замечания по поводу *«зелёного колониализма»*. Научные результаты, как утверждается в «Гвичинском докладе», будут разрабатываться и развиваться в партнёрстве. Складывается впечатление, что коренные народы не только гордятся своим самосознанием, но и знают, чего хотят и как этого добиться.

Среди государств-наблюдателей Арктического Совета присутствуют такие страны, как Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, КНР, РК, Испания и Великобритания, которые приняли свою национальную арктическую политику или стратегию (Великобритания об-

новила свою политику, Нидерланды и Испания — национальные стратегии для обоих полярных регионов). Индия, Польша и Швейцария находятся в процессе выработки своей арктической доктрины. Поскольку Европейский Союз, хотя и принял несколько арктических политических документов, не является постоянным наблюдателем, он был нами исключён из анализа.

Одним из важных и интересных выводов, сделанных на основе анализа этих девяти политик / стратегий, принятых в 2013–2018 гг., является то, что все они используют термин «Арктика», указывающий на желание стать арктическими «заинтересованными сторонами». Одновременно это свидетельствует о фрагментации, направленной на то, чтобы включить или исключить самоидентификацию в Арктике. Данное утверждение справедливо для Франции, КНР и Великобритании. Наиболее цитируемыми показателями являются наука и образование, защита окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата), международное сотрудничество и договоры, а также экономика. Всё это более или менее соответствует официальным приоритетам / политическим целям национальной политики этих государств: наука и образование, включая исследовательскую инфраструктуру (полярные станции и суда), официальные научно-образовательные сети (IASC, UArctic) и производство знаний (например, итальянская Tavolo Artico group) подчёркивается Нидерландами, РК и Испанией; защита окружающей среды (включая загрязнение окружающей среды и изменение климата) — Францией, Германией, Италией, КНР и Великобританией; экономическая деятельность важна для Франции, КНР, РК и Великобритании. Например, «Дорожная карта Франции» включает экономические возможности для французских компаний и акцент на экологических проблемах. Соответственно, безопасность, в том числе суверенитет и оборона, относится к числу наименее цитируемых показателей, хотя об этом прямо говорят в своих программных арктических документах Франция, Германия, Япония, КНР и Великобритания.

Что касается программ **председательства** в Арктическом совете (в 1996–2019 гг.), то можно сделать вывод о том, что нет никаких явных сходств в официальных приоритетах, сфокусированных на окружающей среде, климате и функциях АС. Основываясь на результатах анализа, программы председательства в основном сосредоточены на управлении, международном сотрудничестве и человеческом измерении (например, здоровье и культуре). Немного удивительно, что нет чётких отдельно упомянутых формальных или публичных процессов оценки.

Что касается **деклараций** министерских совещаний Арктического Совета, они не содержат чётких приоритетных направлений и поэтому могут быть рассмотрены на основе заголовков разделов. В целом приоритетные направления связаны с основными функциями Совета: охраной окружающей среды и устойчивым развитием, включая, например, биоразнообразие, баланс между охраной окружающей среды и экономической деятельностью, поскольку научное сообщество слышано о климатических воздействиях. Также чётко упоминаются аспекты, связанные со здравоохранением, управлением и международным сотрудничеством.

В качестве резюме в соответствии с исследованием программных документов перечислим приоритеты арктических государств, постоянных участников (коренные народы) и государств-наблюдателей:

Арктические государства: управление; охрана окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата; экономическая деятельность; международное сотрудничество; человеческое измерение.

Постоянные участники: права коренных народов, отражающие человеческое измерение и управление; международное сотрудничество; право на использование ресурсов; традиционные / коренные знания.

Государства-наблюдатели: наука и образование; международное сотрудничество; охрана окружающей среды, включая загрязнение окружающей среды и изменение климата; экономическая деятельность.

Новые и возникающие тенденции

На основе анализа арктической политики / стратегий арктических государств, постоянных участников, государств-наблюдателей и их приоритетов, перечислим новые и появляющиеся тенденции в управлении Арктикой и геополитике относительно пяти категорий.

Арктические государства: государственное господство, амбивалентность развития Арктики, акцент на науке и характерная им политическая неспособность;

Постоянные участники: международные договоры о правах коренных народов, правах коренных народов на самоопределение и самоуправление, акцент на науке;

Государства-наблюдатели: заинтересованные стороны в Арктике, глобальность Арктики, двойственность развития Арктики и фокус на науке.

Следует отметить, что это новые и / или возникающие тенденции, а не релевантные. Например, высокая геополитическая стабильность Арктики как текущего состояния региона не включена в наш обзор, т.к. не является новой тенденцией.

Наконец, на основе этих списков создан ещё один, состоящий из новых и возникающих общих тенденций. Среди них отметим следующие:

Во-первых, амбивалентность развития Арктики, поскольку необходим баланс между защитой окружающей среды и смягчением последствий изменения климата, а также новой экономической деятельностью («политическая неспособность»);

Во-вторых, господство государства, которое поддерживается геополитической стабильностью и суверенитетом в отношении глобализации, основанной на международных договорах, Конвенций ООН по морскому праву, морском праве и декларациях ООН, особенно о правах коренных народов и самоопределении;

В-третьих, сосредоточение на науке, чтобы опираться на научные исследования и международное сотрудничество для решения проблем (вызванных быстро прогрессирующим изменением климата и парадоксом развития Арктики); а также

В-четвёртых, новая взаимосвязь между Арктикой и космосом (цифровая безопасность, метеорология, ВМО) в связи с изменением климата, глобализацией, глобальной экономикой.

Заключение

В качестве критического замечания следует упомянуть, что наиболее цитируемые показатели в большей или меньшей степени соответствуют официальным приоритетам / политическим целям государств и организаций коренных народов. Изменение климата как фактор, усиливающий угрозы в регионе, является движущей силой и фактором объединения и слияния акторов. Существуют определённые взаимосвязи между новыми общими тенденциями и основными документами, такие как амбивалентность по отношению к борьбе за ресурсы / государственное господство, по отношению к геополитической стабильности и контролируемому государством развитию / фокусу на науке, по отношению к климатической этике / Арктике и космосу в сравнительной перспективе с «глобальной Арктикой».

Несмотря на то, что основное внимание уделяется науке — в основном это естественные науки и технологии, в меньшей степени социальные науки, а также научные знания и знания коренных народов, на которые следует опираться при решении проблемы изменения климата, что требует международных и глобальных действий, существует нерешительность и «политическая неспособность». Однако для преодоления амбивалентности и поиска баланса (между экономической деятельностью и охраной окружающей среды, связанной со стабильностью) необходимо проявить способности и обратиться к этике, основанной на традиции Просвещения, прекратить колебаться и перейти к действиям, а также поиску практических решений злободневных проблем: правительства нуждаются в помощи.

Поддержание достигнутого конструктивного сотрудничества и высокой геополитической стабильности, которая выглядит устойчивой, поможет Арктике стать «лучшей практикой» для укрепления стабильности в мировой политике. И это может стать основой для «политической способности» изменить «парадигму» в менталитете, т.е. предпосылкой для решения проблем.

References

1. Brosnan J.G., Leschine T.M., Miles E.L. Cooperation or Conflict in a Changing Arctic? *Ocean Development & International Law*, 2011, no. 42, pp. 173–210.
2. Heininen L. *Arctic Strategies and Policies — Inventory and Comparative Study*. The Northern Research Forum. Iceland, Akureyri, The University of Lapland. 2012. 97 p.
3. Heininen L., Southcott S., eds. *Globalization and the Circumpolar North*. University of Alaska Press, 2010. 320 p.
4. Stephen K., Knecht S., eds. *Governing Arctic Change: Global Perspectives*. Palgrave MacMillan, 2016. 319 p.
5. Heininen L., Everett K., Padrtova B., Reissell A. *Arctic Policies and Strategies-Analysis, Synthesis, and Trends*. Austria, Laxenburg, IIASA, 2019. DOI: 10.22022/AFI/11-2019.16175

Статья принята 03.04.2020.